

Katarzyna Misztal

ŚRODKI OGRANICZAJĄCE ZAWARTE W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA A ORZECZNICTWO EUROPEJSKIE

Wprowadzenie

Prawa człowieka to fundamentalne, powszechnie obowiązujące prawa moralne przysługujące każdej osobie. *Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego* definiuje prawa człowieka jako „te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”¹. Głównymi zadaniami praw człowieka są więc: ochrona wolności jednostki przed naruszeniami tej wolności ze strony państwa, stworzenie przez państwo warunków do realizacji praw jednostki i wreszcie ochrona przez państwo praw i wolności jednostki przed naruszeniem ich przez inne jednostki. Innymi słowy, prawa człowieka w sposób podstawowy regulują stosunki między jednostkami a państwem.

Ze względu na ten fundamentalny charakter, prawa człowieka stanowią istotny element polityki międzynarodowej. Ich przestrzeganie jest zapewniane przez systemy ochrony praw człowieka, zwykle dzielone na powszechne, regionalne, wewnątrzkrajowe i pozarządowe². Filarem najważniejszych międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka są akty prawne i inne dokumenty, które wymieniają i klasyfikują prawa człowieka oraz mogą zawierać mechanizmy wprowadzania tych praw w życie, kontroli ich przestrzegania oraz procedury składania

¹ *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8: *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam–New York–Oxford 1985, s. 268.

² K. Wójtowicz, A. Bisztyga, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 6.

i rozpatrywania skarg. Przykładami takich dokumentów są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Europejska Karta Socjalna (1965), oraz Karta Praw Podstawowych (2000)³. Reasumując, międzynarodowy system ochrony praw człowieka nie tylko definiuje prawa człowieka, ale może także specyfikować mechanizmy niezbędne do ochrony tych praw.

Niezmiernie istotny jest fakt, że ochrona praw człowieka nie ma charakteru bezwzględne. Międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka często nakładają pewne celowe ograniczenia, zwane klauzulami ograniczającymi, na swoje mechanizmy ochronne. Do dokumentów zawierających klauzule ograniczające należą m.in.: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966) oraz Karta Praw Podstawowych (2000). Celem tych klauzul jest utrzymanie równowagi między prawami jednostki a szeroko rozumianymi interesami społeczeństwa w przypadku, gdyby stanęły one ze sobą w konflikcie. Dlatego też, aby uniknąć nadużyć, klauzule ograniczające nie mogą być stosowane samowolnie, lecz powinno się ich używać jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Innymi słowy, ich użycie powinno zwykle ograniczać się do przypadków znanych i akceptowanych społecznie. Praktyka jednak często pokazuje coś przeciwnego: prawa człowieka są naruszane przez nadużywanie klauzul ograniczających.

Niniejszy artykuł zawiera analizę klauzul ograniczających ochronę praw człowieka i orzecznictwa z nimi związanego. Problematyka ta jest interesująca z dwóch powodów. Po pierwsze, klauzule ograniczające odnoszą się do najbardziej fundamentalnych praw jednostki i są integralną częścią wielu ważnych systemów ochrony praw człowieka. Po drugie, duża liczba skarg dotyczących łamania praw człowieka jest bezpośrednio związana ze stosowaniem klauzul ograniczających.

Klauzule ograniczające w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Doświadczenia II wojny światowej wykazały konieczność objęcia globalną ochroną podstawowych praw jednostki. W rezultacie rozpoczął się proces kształtowania rozmaitych systemów ochrony praw człowieka, który trwa do dziś.

Współcześnie, ze względu na swój zasięg, system ochrony praw człowieka dzieli się na: system powszechny (tj. dla przykładu system opracowany w ramach ONZ), system regionalny (tj. oparty na działalności instytucji regionalnych, w Europie na przykład OBWE, Unii Europejskiej i Rady Europy) oraz wewnątrz krajowy

³ W tym miejscu należy zaznaczyć, że Karta Praw Podstawowych jest deklaracją polityczną. Traktat Lizboński na mocy art. 6 ust. 1 nada jej moc aktu prawnie wiążącego.

(tj. regulowany przez instytucje danego kraju). Dodatkowo ochrona praw człowieka odbywa się w ramach działalności różnych organizacji pozarządowych, takich jak Amnesty International czy Międzynarodowej Fundacji Helsińskiej.

System powszechny i systemy regionalne (np. europejski, interamerykański, afrykański czy arabski) pełnią szczególną rolę, ponieważ zawierają dokumenty regulujące międzynarodową ochronę praw człowieka. Przykładami takich dokumentów są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), oraz dodatkowo w Europie: Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Europejska Karta Socjalna (1965), oraz Karta Praw Podstawowych (2000).

Podwaliny europejskiego systemu ochrony praw człowieka stworzyła Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁴ Została ona uchwalona najwcześniej ze wszystkich międzynarodowych aktów praw człowieka i dotychczas ratyfikowało ją 47 państw (wszyscy członkowie Rady Europy). W kwestii klauzul ograniczających, Karta Praw Podstawowych z 2000 r. odwołuje się bezpośrednio do treści Konwencji⁵. Dlatego też w niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona jedynie na Europejskiej Konwencji i jej klauzulach ograniczających.

Konwencja Europejska

Konwencja Europejska, po poprawkach wynikających z Protokołu 11., składa się z trzech części. W części pierwszej zawarte są główne prawa i wolności. Część druga ustanawia sąd rozpatrujący skargi dotyczące naruszenia tych praw i określa zasady jego działania. Część trzecia natomiast składa się z różnych artykułów podsumowujących. Rozważania niniejsze skupiają się na katalogu praw człowieka chronionych przez Konwencję, znajdującym się w artykułach 2–14. Katalog ten zawiera następujące podstawowe prawa i wolności:

Art. 2. prawo do życia,

Art. 3. zakaz tortur,

Art. 4. zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej,

Art. 5. prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego,

Art. 6. prawo do rzetelnego procesu sądowego,

Art. 7. zakaz wstecznego stosowania prawa karnego,

Art. 8. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego,

Art. 9. wolność myśli, sumienia i wyznania,

Art. 10. wolność wypowiedzi,

Art. 11. wolność gromadzenia się i stowarzyszania,

Art. 12. prawo do zawarcia małżeństwa,

⁴ W dalszej części używany będzie skrót Konwencja Europejska.

⁵ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 14.12.2007, C 303/21.

Art. 13. prawo do skutecznego środka odwoławczego,

Art. 14. zakaz dyskryminacji.

W nieustannie zmieniającym się świecie katalog praw człowieka także ewoluuje. Jest on uzupełniany przez protokoły dodatkowe do Konwencji. Protokoły stworzone dotychczas wprowadziły nowe prawa, takie jak: ochrona własności prywatnej, prawo do nauki, prawo do wolnych wyborów (Protokół 1.), zakaz uwięzienia za długi i inne (Protokół 4.), zakaz kary śmierci w czasie pokoju (Protokół 6.), zakaz ponownego sądenia lub karania i inne (Protokół 7.), zakaz dyskryminacji (Protokół 12.) oraz całkowity zakaz kary śmierci, także w czasie wojny (Protokół 13.).

Przystąpienie przez państwo do Konwencji oznacza tym samym, że państwo zobowiązuje się do przestrzegania i gwarantowania praw człowieka i podstawowych wolności zawartych w wymienionych wyżej artykułach i protokołach dodatkowych. Prawa i wolności te przysługują każdej osobie, która podlega jurysdykcji państw-stron Konwencji. Uprawnieni do korzystania z praw i wolności są również obcokrajowcy i bezpaństwowcy. Każda interpretacja praw i wolności powinna być zgodna z „ogólnym duchem Konwencji” i powinna promować wartości demokratycznego społeczeństwa⁶.

Obecność Konwencji przyczyniła się do powstania europejskiego porządku prawnego w sferze ochrony praw jednostki. Porządek ten obejmuje nie tylko prawa chronione, protokoły i interpretacje organów Konwencji, ale również mechanizm wprowadzania w życie powyższych praw. W szczególności, zgodnie z tym mechanizmem, organami kontrolującymi decyzje organów państwowych są Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Europejska Komisja Praw Człowieka.

Istota Konwencji opiera się na prawie do składania skarg kierowanych przez państwo, jednostki, organizacje lub grupy osób. Przedmiotem skargi jest naruszenie praw sformułowanych w Konwencji przez władze państwa, które jest stroną Konwencji i które zobowiązało podporządkować się wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Treść Konwencji skonstruowana jest w taki sposób, że z jednej strony określa współdziałanie państwa-strony i organów Konwencji, z drugiej jednak zakłada, że w pewnych sprawach państwa powinny radzić sobie same. Taka konstrukcja wynika z filozofii, że w niektórych kwestiach „państwa mają możliwość oceny zdarzeń w sposób bardziej bliski świadomości społecznej”. Ta ocena zdarzeń przez państwo podlega jednak kontroli przez Trybunał Praw Człowieka. Innymi słowy, państwa uznają kompetencje Trybunału do rozstrzygania spraw, a Trybunał bada głównie naruszenie Konwencji oraz – w pewnym stopniu – naruszenie prawa krajowego przez organy poszczególnych państw członkowskich. Pomimo podziału kompetencji, taki system kontroli przestrzegania praw człowieka jest w swoim działaniu skuteczny⁷.

⁶ E. Barendt, *Freedom of Speech*, Oxford 2005, s. 64–67.

⁷ L. Leszczyński, *Prawa człowieka – geneza i perspektywy*, [w:] *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, red. P. Marciniak, S. L. Stadniczenko, Opole 2004, s. 65–73.

Klauzule ograniczające

Ochrona praw człowieka nie jest bezwzględna. Czasami może podlegać pewnym ograniczeniom. Już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. w art. 29 ust. 2 zawierała pojedynczą ogólną klauzulę pozwalającą ograniczyć ochronę praw człowieka w pewnych sytuacjach.

W Konwencji Europejskiej natomiast nie ma klauzuli ogólnej, jest tylko kilka odrębnie sformułowanych klauzul ograniczających, tzw. imitacyjnych, odnoszących się bezpośrednio do poszczególnych praw i wolności. Klauzule te znajdują się w art. 8–11 ust. 2 Konwencji oraz w art. 2 ust. 3 Protokołu 4. i przewidują pozytywne przypadki ograniczenia przez organy państwa praw i wolności określonych w tych artykułach. Dla ilustracji poniżej przytoczona zostanie treść art. 8:

1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.

Ogólnie do katalogu powodów ograniczania praw i wolności wynikających z tych artykułów należą:

- wspólne dla art. 8, 9, 10 i 11 Konwencji oraz dla art. 2 Protokołu 4.: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób,
- dodatkowo dla art. 10 Konwencji: integralność terytorialna, ochrona dobrego imienia innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji tajnych,
- zaś dla art. 11 Konwencji: zagwarantowanie należytego działania sił zbrojnych, policji i administracji publicznej.

Obok elementów z powyższego katalogu powodów uzasadniających ingerencję państwa, każda klauzula ograniczająca w Konwencji zawiera wspólne, jednobrzmiące stwierdzenie, że jakkolwiek ingerencja organów państwa musi być „przewidziana przez ustawę i konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. Stwierdzenie to jest niezmiernie istotne, gdyż stanowi pewnego rodzaju wzorzec relacji między organami państwa a jednostkami korzystającymi ze swoich praw i wolności. Tym samym wskazuje ono, że w przypadku każdej ingerencji przez państwo w prawa jednostki, muszą istnieć obiektywne podstawy tej ingerencji⁸.

Powyższe stwierdzenie i przytoczony katalog powodów odzwierciedlają tak zwaną zasadę proporcjonalności w prawie wspólnotowym. Nie wdając się w spór

⁸ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2006, s. 238.

teoretyczno-prawny dotyczący jej charakteru, należy powiedzieć, że zasada proporcjonalności (w wersji dyrektywnej) sprowadza się do normy stanowiącej, iż organy państwa uznającego zasadę państwa prawnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń utrudniających jednostce korzystanie z podstawowych praw i wolności⁹. Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zasada proporcjonalności przywoływana jest głównie w odniesieniu do aktów stosowania prawa, w mniejszym natomiast stopniu do aktów stanowienia prawa. Wynika to przede wszystkim z działalności orzeczniczej Trybunału oraz z uwagi na to, że działalność ta obejmuje kontrolę indywidualnych i konkretnych aktów organów prawa¹⁰.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, każdy z powodów pozwalających na ograniczenie podstawowych praw jednostki powinien być ściśle interpretowany. Wynika to głównie ze względu na abstrakcyjny charakter tych powodów. Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie „Sunday Times” przeciwko Wielkiej Brytanii, wyłożyła regułę ścisłej interpretacji klauzul ograniczających. Zgodnie z tą regułą, podstawą jakichkolwiek ograniczeń nie może być inna przyczyna niż taka, która wynika bezpośrednio z treści klauzuli. Sformułowania zawarte w klauzuli należy rozumieć w sposób ogólnie przyjęty¹¹. Tę ostatnią wytyczną należy stosować zarówno przy wykładni zasady, że jakiekolwiek ograniczenie musi mieć podstawę prawną, jak i w przypadku zwrotów: „konieczne w społeczeństwie demokratycznym”, „bezpieczeństwo publiczne”, „ochrona zdrowia i moralności”¹². Taki sposób wykładni jest wręcz konieczny, ponieważ pewnym niebezpieczeństwem byłoby przyznanie organom państwa nieograniczonych uprawnień.

Mimo że zgodnie z wymaganiami organów strasburskich, obowiązuje reguła ścisłego interpretowania klauzul ograniczających, to jednak istnieje zakres swobody, zwany marginesem uznania, z którego korzystają państwa oceniając konieczność ingerencji¹³. Teoria marginesu uznania pojawiła się po raz pierwszy w sprawie między Grecją a Wielką Brytanią z 1958 r.¹⁴ Następnie została doprecyzowana w sprawie Lawless przeciwko Irlandii i potwierdzona w kilku późniejszych¹⁵. Margines uznania nie jest identyczny w każdej sprawie; różni się w zależności od charakteru prawa czy od rodzaju ingerencji.

⁹ M. Rudnicki, *Zasady prawne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wybrane zagadnienia*, www.redakcja.radca.prawny.lex.pl/00-2/zasady.html.

¹⁰ A. Walaszek-Pyzioł, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1, s. 15 i nast.

¹¹ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 238.

¹² Orzeczenie „Sunday Times” przeciwko Wielkiej Brytanii z 26 kwietnia 1979 r., A.30, nr 6538/1979, baza HUDOC.

¹³ K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, s. 143–164.

¹⁴ Raport, „Yearbook” 2, 02.10.1958, nr 176/56.

¹⁵ K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli...*, s. 143–164.

Na marginesie można dodać, że istnieje dodatkowa klauzula, tzw. derogacyjna (art. 15 Konwencji), która oznacza prawo państwa-strony Konwencji do czasowego odstąpienia od zobowiązań wynikających z Konwencji. Aby dane państwo mogło zastosować klauzule derogacyjne odnośnie do innych praw, konieczne jest istnienie istotnych okoliczności, takich jak: stan wojny czy inne niebezpieczeństwo publiczne. Ograniczenie zagwarantowanego w Konwencji prawa może być zastosowane jedynie w niezbędnym zakresie.

Orzecznictwo Trybunału w Strasburgu dotyczące klauzul ograniczających

Zastosowanie klauzul ograniczających przez państwo, a w szczególności luźna interpretacja zasady proporcjonalności i marginesu swobody, jest często przedmiotem skarg rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁶. Przed przytoczeniem przykładów takich skarg i orzecznictwa z nimi związanego, zostanie przedstawiona procedura postępowania Trybunału podczas kontroli zasadności zastosowania przez państwo klauzul ograniczających.

Proces kontroli zasadności zastosowania klauzul ograniczających

Zostały nakreślone cztery fazy postępowania Trybunału związane z kontrolą i analizą zasadności zastosowania ograniczeń przez państwa. Po pierwsze, Trybunał ustala, czy fakty stanowiące podstawę zarzutów stanowią naruszenie prawa lub wolności zawartych w Konwencji. Po drugie, bada, czy doszło do ingerencji władzy publicznej w korzystaniu z danego prawa lub wolności. Po trzecie, w sytuacji zaistnienia ingerencji, przedmiotem analizy są warunki zawarte w klauzuli ograniczającej. Jednak nie stwierdza się naruszenia konwencji, jeśli działanie państwa było „zgodne z prawem”. I wreszcie, po czwarte, jeżeli działanie państwa było legalne, powinno być również udowodnione, że ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. W takim przypadku działanie państwa jest usprawiedliwione¹⁷.

Wprowadzenie restrykcji ze strony państwa oznacza tym samym, że państwo ma obowiązek wykazać, iż wprowadzone restrykcje były zgodne z innymi wymogami Konwencji, takimi jak: bezpieczeństwo państwowe, ochrona zdrowia i moralności czy też ochrona praw innych osób (faza 3. procesu kontrolnego). W orzeczeniu *Open Door Dublin Well Women* przeciwko Irlandii, odpowiadając

¹⁶ Wcześniej, przed dniem wejścia w życie (1 listopada 1998 r.), Protokołu nr 11, który przeprowadził reformę postępowania przed organami strasburskimi przez Europejską Komisję Praw Człowieka.

¹⁷ M. A. Nowicki, *Klauzule ograniczające. Wokół Konwencji Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 13.03.1992, s. 8; por.: A. Redelbach, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości*, Poznań 1997, s. 202.

na pytanie, czy cel zakazu informowania ciężarnych kobiet o możliwości dokonania aborcji za granicą był uprawniony, Trybunał zaznaczył, że ochrona praw dzieci nienarodzonych w Irlandii opiera się na wartościach moralnych związanych z istotą życia. Dlatego też zakaz ten był zasadny, gdyż miał chronić moralność¹⁸.

Ponadto państwo musi mieć solidne argumenty za tym, że ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie (faza 4. procesu kontrolnego). Interpretacja zwrotu „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” ma kluczowe znaczenie w wielu procesach związanych z klauzulami ograniczającymi.

Po pierwsze, w rozumieniu organów strasburskich, „społeczeństwo demokratyczne” to takie, w którym panuje pluralizm i tolerancja¹⁹. W orzeczeniu Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii Trybunał podkreślił, że organy strasburskie nie mają ani kompetencji, ani potrzeby sprawowania kontroli postępowania państwa w jego sprawach wewnętrznych, ponieważ władze krajowe mają bezpośredni kontakt z problemami, które tam istnieją i potrafią lepiej niż sędzia międzynarodowy ocenić potrzebę i zakres regulacji²⁰. W związku z tym państwo może korzystać z dość szerokiego marginesu swobody oceniając potrzebę zastosowania klauzul ograniczających. Jednakże organy strasburskie rezerwują sobie jednoznacznie możliwość kontroli, w jaki sposób margines swobody jest używany przez państwo: „korzystanie przez państwo z posiadanego przez nie marginesu swobody idzie ręką w rękę z kontrolą organów Konwencji Europejskiej”²¹. Kontrola ta obejmuje zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje władz. Została również ustalona „generalna praktyka państw członkowskich Rady Europy” polegająca na tym, że organy strasburskie odwołując się do różnych rozwiązań krajowych ustanawiają standard europejski, dzięki któremu kontrola organów strasburskich jest tym węższa, im bardziej ograniczenie mieści się w zakresie ustalonego wzorca²².

Po drugie, „konieczność”, o której mowa w zwrocie „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, zakłada istnienie palącej potrzeby społecznej, która w sposób przekonywający musi być ustalona²³. Tym samym zastosowane środki ograniczające muszą być usprawiedliwione w stosunku do celu oraz jak najmniej dotkliwe. Przykładowo w sprawie Campbell przeciwko Wielkiej Brytanii, Trybunał orzekł, że kontrola korespondencji więźnia nie mogła obejmować korespondencji z obrońcą²⁴. Wyraża się w tym zasada proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej ingerencji ze strony państwa. Jednakże, porównując orzeczenia czy decyzje można zauważyć, że uznawanie zasadności ograniczeń w świetle zasady proporcjonalności zależne jest od stanu faktycznego spraw i jest często wysoce subiektywne,

¹⁸ Orzeczenie Open Door and Dublin Well Woman przeciwko Irlandii z 29 października 1992 r., nr 14234/88, baza HUDOC.

¹⁹ M. A. Nowicki, *Klauzule ograniczające...*, s. 8.

²⁰ Orzeczenie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii z 7 grudnia 1976 r., nr 5493/72, baza HUDOC.

²¹ *Ibidem*.

²² K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli...*, s. 143–164.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Orzeczenie Campbell przeciwko Wielkiej Brytanii z 25 marca 1992 r., nr 13590/88, baza HUDOC.

zależne na przykład od składu sędziowskiego Trybunału. Ponadto można zaryzykować stwierdzenie, że organy konwencyjne prezentują dość liberalne podejście do zasady proporcjonalności, co w rezultacie sprawia, iż w wielu sprawach, aby doprowadzić do uznania zasadności zastosowanych ograniczeń, wystarczyło wykazać, że państwo działało w dobrej wierze.

Przykłady orzecznictwa dotyczące klauzul ograniczających

Wspomniane wcześniej nadużycia przez państwo klauzul ograniczających są przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału dotyczących wolności religijnej, wolności wypowiedzi, prawa do prywatności czy prawa do wolności stowarzyszania się i zgromadzeń. Poniżej przedstawione zostanie kilka przykładów orzeczeń ukazujących zasadne oraz niezasadne zastosowanie klauzul ograniczających.

Wolność wyznania

Wyrok Trybunału w sprawie *Manoussakis i inni przeciwko Grecji*²⁵, to jeden z przykładów nieuzasadnionego ograniczenia wolności religijnej (art. 9 Konwencji Europejskiej). W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znalazł się zarzut dotyczący skazania skarżących na karę trzech miesięcy więzienia i grzywny za otworenie domu modlitewnego bez zezwolenia władz państwowych. Trybunał uznał, że działanie państwa stanowiło ingerencję w prawo do uzewnętrzniania religii i przekonań.

Zdaniem sędziów Trybunału, uznanie za przestępstwo prowadzenie domu modlitwy bez uzyskania zezwolenia było nieproporcjonalne do realizowanego przez państwo uprawnionego celu. Władze państwowe w tym przypadku nie tylko starały się zrealizować słuszny cel, ale także próbowały wykorzystać przepisy do nałożenia rygorystycznych warunków praktyk religijnych na niektóre, inne niż Cerkiew prawosławna, ruchy religijne. Ostatecznie Trybunał orzekł, że skazanie tak bezpośrednio godziło w wolność religijną, iż nie mogło zostać uznane za „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”.

Istnieją jednak wyroki wskazujące, że ingerencja państwa była uzasadniona. Jednym z nich jest decyzja w sprawie *Karaduman przeciwko Turcji*²⁶, w której to władze uniwersytetu w Ankarze odmówiły absolwentce wydania dyplomu z powodu zdjęcia, na którym absolwentka ubrana była w strój muzułmański z twarzą zasłoniętą chustą. Według Komisji nie nastąpiło tu naruszenie art. 9. Innymi słowy, ingerencja państwa była zasadna, gdyż absolwentka (w przeszłości studentka) postąpiła niezgodnie z regulaminem swojego uniwersytetu dotyczącym stroju.

²⁵ Orzeczenie *Manoussakis i inni przeciwko Grecji* z 26 września 1996 r., nr 18748/91, baza HUDOC.

²⁶ Decyzja *Karaduman przeciwko Turcji* z 3 maja 1993 r., nr 16278/90, baza HUDOC.

Wolność wypowiedzi

Podobne przykłady odnoszą się do wolności wypowiedzi. Sprawa Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii²⁷ dotyczy nakazu wstrzymania publikacji artykułu prasowego opisującego problemy finansowe przedsiębiorstwa oraz nakazu, by dziennikarz ujawnił źródła uzyskanych informacji. Ponieważ dziennikarz odmówił ujawnienia źródeł informacji, został ukarany grzywną pieniężną. Z tego powodu, skierował on skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka zarzucając naruszenie art. 10 Konwencji Europejskiej.

Zarówno Komisja, jak i Trybunał stwierdziły w omawianej sprawie faktyczne naruszenie art. 10. W uzasadnieniu znalazło się stwierdzenie, że środki zastosowane przez władze brytyjskie nie były konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał wyjaśniał, że ochrona źródeł informacji dziennikarskich jest jednym z podstawowych warunków funkcjonowania wolnej prasy, zaś wolność prasy jest elementem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Zaznaczył również, że każde ograniczenie ochrony poufności źródeł informacji dziennikarskich musi być ekwiwalentne w stosunku do prawnie uzasadnionego celu. Był to pierwszy przypadek sprawy, w którym państwo niesłusznie wezwało dziennikarza do ujawnienia tożsamości informatora i w którym pojawił się problem ochrony źródeł informacji jako jednego z gwarantów ochrony prasy w demokratycznym społeczeństwie.

Orzeczenie w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii²⁸ to kolejny przykład nadużycia przez państwo klauzul ograniczających wolność wypowiedzi. Sprawa ta dotyczyła kampanii wyborczej z 1983 r. w Austrii, w trakcie której, podczas wiecu wyborczego, sekretarz generalny Partii Liberalnej oświadczył, że kobietom austriackim należy podnieść wysokość zasiłków socjalnych, aby spowodować zmniejszenie liczby przypadków przerywania ciąży ze względów ekonomicznych, przy jednoczesnym obniżeniu wysokości zasiłków socjalnych dla cudzoziemek w celu zwiększenia w tej grupie kobiet liczby zabiegów aborcyjnych. Reakcją na wystąpienie polityka było złożenie przez austriackiego dziennikarza doniesienia do prokuratury o popełnieniu przestępstwa propagowania idei nazistowskich. W reakcji polityk wystąpił przeciwko dziennikarzowi z oskarżeniem prywatnym o zniesławienie, w wyniku którego sąd pierwszej instancji skazał dziennikarza i orzekł konfiskatę pisma, w którym doniesienie do prokuratury zostało opublikowane. Dziennikarz złożył skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka zarzucając państwu naruszenie art. 10 Konwencji Europejskiej.

Zarówno Komisja, jak i Trybunał zgodziły się z zarzutami stawianymi państwu przez dziennikarza. W uzasadnieniu Trybunał przypomniał, że swoboda wypowiedzi w mediach, a w szczególności wolność prasy, jest jednym z zasadniczych

²⁷ M. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2006, s. 100–104.

²⁸ Idem, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 300–315.

instrumentów upowszechniania informacji o zdarzeniach politycznych i samych politykach. Swobodny przepływ informacji zaś jest elementem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego.

Zasadność ograniczenia swobody wypowiedzi została natomiast potwierdzona w sprawie Leiningen-Westerburg przeciwko Austrii²⁹. Przedmiotem sprawy była kara dyscyplinarna nałożona na sędziego za naruszenie obowiązków zawodowych z powodu jego wypowiedzi zacytowanych w jednej z książek, które padły podczas rozmowy z dziennikarzem. Gremium dyscyplinarne argumentowało karę faktem, że wypowiedzi sędziego mogły podważyć zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, jako że opisywały w ostrych i nieparlamentarnych słowach stan sądownictwa i jednocześnie obrażały innego sędziego. Ukarany sędzia zwrócił się ze skargą do Komisji Europejskiej o naruszenie wolności wypowiedzi.

Komisja nie uznała za zasadną skargę sędziego stwierdzając, że jego wypowiedzi wykraczały poza zwykłą krytykę i mogły rzeczywiście nadszarpnąć zaufanie do sądownictwa. Ponadto sprawa dotyczyła doświadczonego sędziego, wiedzącego, że treść rozmowy z dziennikarzem może zostać opublikowana. Sędziego ukarano jedynie upomnieniem. Z uwagi na margines swobody państwa nie można było uznać orzeczeń dyscyplinarnych za arbitralne, dlatego też ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, czyli innymi słowy – uzasadniona.

Podsumowanie

W niniejszym artykule poruszono problematykę klauzul ograniczających prawa człowieka. Klauzule ograniczające są odzwierciedleniem faktu, że ochrona praw człowieka nie jest bezwzględna i w pewnych wyjątkowych sytuacjach (np. dla dobra ogółu) może przez państwo zostać ograniczona. Ograniczenia te jednak nie mogą być stosowane samowolnie, gdyż w takim przypadku podważałoby istnienie samych praw człowieka. Ponadto istnieją prawa, takie jak prawo do życia czy zakaz tortur, które w żadnych okolicznościach nie powinny być ograniczone. W tym świetle głównym celem klauzul jest więc utrzymanie pewnego rodzaju równowagi pomiędzy szeroko rozumianym interesem państwa a interesem jednostki w przypadku ewentualnego konfliktu.

Analiza skupia się na klauzulach ograniczających zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W Europejskiej Konwencji każda z klauzul definiuje katalog powodów uzasadniających ingerencje organów państwowych w prawa i wolności, których ta klauzula dotyczy. Dodatkowo wszystkie klauzule zawierają wspólne stwierdzenie, że jakkolwiek ingerencja ze strony państwa musi być „przewidziana przez ustawę i konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. Katalog powodów oraz to stwierdzenie wyrażają zasadę proporcjonalności w prawie wspólnotowym. Zgodnie z nią, każdy z powodów pozwalają-

²⁹ Decyzja Leiningen-Westerburg przeciwko Austrii z 20 stycznia 1997 r., nr 26601/95, baza HUDOC.

cych na ograniczenie podstawowych praw i wolności powinien być interpretowany w sposób ścisły, a samo ograniczenie powinno być jak najmniej uciążliwe. Jednak mimo obowiązującej reguły ścisłego interpretowania klauzul, istnieje pewien zakres swobody zwany „marginesem uznania”, z którego korzystają państwa, oceniając konieczność i zakres ingerencji. Na przykładzie kilku orzeczeń Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pokazano, jak stosowanie przez państwa zasady proporcjonalności i marginesu swobody wygląda w praktyce.

Zasada proporcjonalności oraz margines swobody były w przeszłości tematem wielu rozważań. Przykładowo, Ninan Koshy w pracy *Wolność religijna w zmieniającym się świecie* podniosła, że wszystkie państwa stosują pewne generalne ograniczenia wolności religijnej i wiele z nich jest uzasadnionych czy wręcz koniecznych. W kompetencji państwa leży bowiem zapobieganie nadużyciom³⁰. Podobną koncepcję prezentuje Leszek Leszczyński w publikacji *Prawa człowieka – geneza i perspektywy*³¹. Według Leszczyńskiego, skargi o naruszenie praw człowieka są zwykle rzadkie i sytuacje, w których się pojawiają, można zakwalifikować jako wyjątkowe.

W artykule przedstawiono orzecznictwo obrazujące zarówno zasadne, jak i niezasadne stosowanie klauzul ograniczających Konwencji Europejskiej. Niezasadne ograniczenia spowodowane są zwykle nadużywaniem marginesu swobody, bądź niestosowaniem się do zasady proporcjonalności przez państwo. Dlatego też, jak zauważają między innymi Andrzej Czochara i Beata Górowska w artykule *Prawne gwarancje wolności sumienia i wyznania*, środki ograniczające prawa wolnościowe powinny mieć ściśle określoną podstawę prawną³². Jednocześnie jednak, jak nadmienia Marek Nowicki w artykule *Klauzule ograniczające. Wokół Konwencji Europejskiej*, Europejski Trybunał Praw Człowieka³³ nie ma ani kompetencji, ani potrzeby, by sprawować kontrolę nad działaniami państwa w jego sprawach wewnętrznych³⁴. W praktyce więc państwo może nadużywać marginesu swobody lub nie stosować się do zasady proporcjonalności. Dlatego też wiele skarg o naruszenie praw człowieka jest bezpośrednio związanych ze stosowaniem klauzul ograniczających, ponadto, z powodu liczby tych skarg wydłuża się czas, w którym dochodzi do zakończenia procedury w Strasburgu. Bardzo często okres trwania postępowania przed sądami w Strasburgu jest dłuższy od akceptowanego przez Trybunał, jako spełniającego warunki rozsądnego czasu postępowania przed

³⁰ N. Koshy, *Wolność religijna w zmieniającym się świecie*, Kraków 1998, s. 72–84.

³¹ L. Leszczyński, *Prawa człowieka...*, s. 65–73.

³² A. Czochara, B. Górowska, *Prawne gwarancje wolności sumienia i wyznania*, [w:] *Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych*, red. B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, Warszawa 1996, s. 52–63.

³³ Jak wskazuje Marek A. Nowicki w cytowanej publikacji, również Europejska Komisja Praw Człowieka nie miała takich uprawnień. Uwaga dotyczy stanu prawnego, jaki istniał przed dniem wejścia w życie Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji.

³⁴ M. Nowicki, *Klauzule ograniczające...*

sądami krajowymi³⁵. Nasuwa się więc pytanie, czy mechanizmy ochrony, ograniczania oraz kontroli naruszeń praw człowieka zdefiniowane w Konwencji Europejskiej mogą zostać poprawione. Jeśli tak, to w jakim kierunku powinny te poprawki zmierzać, aby bardziej sprecyzować zasady stosowania klauzul ograniczających, usprawnić kontrolę Trybunału nad działaniami państwa w jego sprawach wewnętrznych oraz przyspieszyć postępowanie przed Trybunałem. We współczesnej Europie, w zakresie ochrony praw człowieka, udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania nabiera coraz większego znaczenia.

³⁵ L. Leszczyński, *Prawa człowieka...*, s. 65–73.